

Совет Безопасности

Distr.: General
26 March 2007
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 26 марта 2007 года на имя Председателя Совета Безопасности

На основании заявления Председателя Совета Безопасности от 24 октября 2005 года (S/PRST/2005/51), в котором Совет Безопасности просил Генерального секретаря представлять регулярные сообщения о прогрессе в деле определения будущего статуса Косово, и в соответствии с резолюцией 1244 (1999) имею честь настоящим препроводить доклад Специального посланника Генерального секретаря по определению будущего статуса Косово и — в качестве добавления — Всеобъемлющее предложение об урегулировании статуса Косово (S/2007/168/Add.1), подготовленное моим Специальным посланником по определению будущего статуса Косово Мартти Ахтисаари.

С учетом развития событий в процессе определения будущего статуса Косово я всецело поддерживаю рекомендацию моего Специального посланника, содержащуюся в его докладе о будущем статусе Косово, и Всеобъемлющее предложение об урегулировании статуса Косово.

Прошу Вас довести этот документ до сведения членов Совета Безопасности.

(*Подпись*) **Пан** Ги Мун

07-27225 (R) 230307 230307

Доклад Специального посланника Генерального секретаря по определению будущего статуса Косово

Рекомендация: статус Косово должен представлять собой независимость под надзором международного сообщества

1. В ноябре 2005 года Генеральный секретарь назначил меня своим Специальным посланником по процессу определения будущего статуса Косово. В соответствии с кругом моего ведения кульминацией этого процесса должно стать политическое урегулирование, определяющее будущий статус Косово. Для достижения такого политического урегулирования я провел в течение последнего года интенсивные переговоры с руководством Сербии и Косово. Группа моих сотрудников и я сам приложили все возможные усилия для содействия достижению результата, который был бы приемлемым для обеих сторон. Тем не менее после продолжавшихся более года прямых переговоров, двусторонних переговоров и консультаций на уровне экспертов мне стало ясно, что стороны не готовы к достижению соглашения о будущем статусе Косово.

2. В ходе этого процесса и в целом ряде случаев обе стороны подтверждали свои жесткие, диаметрально противоположные позиции: Белград требует автономного статуса Косово в рамках Сербии, тогда как Приштина не согласна ни с какими вариантами, кроме независимости. Даже по таким практическим проблемам, как децентрализация, права общин, защита культурного и религиозного наследия и экономические вопросы, сохраняются концептуальные разногласия, почти во всех случаях связанные с вопросом о статусе, и можно было добиться лишь скромного прогресса.

3. Мой мандат непосредственно предусматривает, что я должен определять темпы и продолжительность процесса определения будущего статуса на основе консультаций с Генеральным секретарем и с учетом сотрудничества сторон и обстановки на месте. Я твердо убежден в том, что потенциал переговоров с перспективой достижения какого-либо взаимоприемлемого результата в отношении статуса Косово исчерпан. Никакие дополнительные переговоры, каким бы ни был их формат, не позволят выйти из этого тупика.

4. Вместе с тем необходимо срочно добиться решения этой важнейшей проблемы. После принятия Советом Безопасности резолюции 1244 (1999) прошло уже почти восемь лет, и нынешняя неопределенность в отношении Косово не может сохраняться. Неопределенность в отношении будущего статуса Косово превратилась в одно из серьезных препятствий, мешающих обеспечению демократического развития Косово, подотчетности, восстановления экономики и межэтнического примирения. Такая неопределенность ведет лишь к дальнейшему застою, поляризации между косовскими общинами и в итоге к общественным беспорядкам и политическим волнениям. Отрицать это, отказываться от урегулирования статуса Косово или откладывать его означало бы поставить под угрозу не только его собственную стабильность, но и мир и стабильность во всем регионе.

5. Пришло время урегулировать статус Косово. После внимательного изучения современной истории Косово, сегодняшних реалий Косово и с учетом переговоров со сторонами я пришел к выводу, что единственным жизнеспособным вариантом для Косово является независимость под надзором — в течение первоначального периода — международного сообщества. Мое всеобъемлю-

щее предложение по урегулированию статуса Косово, в котором предусмотрены эти международные надзорные структуры, обеспечивает фундамент для будущего независимого Косово, которое будет жизнеспособным, устойчивым и стабильным и в котором все общины и их члены смогут жить мирно и достойно.

Реинтеграция в состав Сербии не является жизнеспособным вариантом

6. История вражды и недоверия уже давно омрачает отношения между косовскими албанцами и сербами. Эти сложные отношения еще более ухудшились в результате действий режима Милошевича в 90–е годы. После многолетнего мирного сопротивления проводившейся политике угнетения, которая включала отмену автономии Косово, систематическую дискриминацию албанцев, составляющих значительное большинство в Косово, и их фактическое вытеснение из общественной жизни — косовские албанцы в конце концов перешли к вооруженному сопротивлению. За этим последовали еще более мощные и жестокие карательные меры Белграда, которые привели к трагической гибели гражданских лиц и массовому вытеснению и изгнанию косовских албанцев из их домов и с территории Косово. Резкое ухудшение ситуации на месте побудило Организацию Североатлантического договора (НАТО) вмешаться, и кульминационным моментом в этих событиях стало принятие в июне 1999 года резолюции 1244 (1999).

7. В течение последних восьми лет Косово и Сербия управляются совершенно раздельно. Учреждение Миссии Организации Объединенных Наций в Косово (МООНК) во исполнение резолюции 1244 (1999) и взятие ею на себя всей полноты законодательной, исполнительной и судебной власти на всей территории Косово создало ситуацию, в которой Сербия не осуществляет каких-либо полномочий по управлению Косово. Это — неоспоримая реальность, и она является необратимой. Возвращение Косово под управление Сербии было бы неприемлемым для подавляющего большинства населения Косово. Белград не мог бы восстановить свою власть, не спровоцировав отчаянное сопротивление. Автономия Косово в границах Сербии, какой бы условной такая автономия ни была, попросту невозможна.

Продолжать международное управление невозможно

8. Хотя МООНК добилась существенных успехов в Косово, продолжать международное управление Косово невозможно. Под управлением МООНК было обеспечено учреждение и становление косовских учреждений, которые все шире берут на себя ответственность за управление делами Косово. Это привело в действие динамичный политический процесс, который усилил законные надежды населения Косово на дальнейшее расширение его собственных полномочий — и ответственности — по управлению своими делами. Эти чаяния невозможно удовлетворить в случае сохранения международного управления.

9. Кроме того, хотя МООНК содействовала созданию местных учреждений самоуправления, она не смогла обеспечить формирование жизнеспособной экономики. Неопределенность политического статуса Косово препятствует его доступу к международным финансовым учреждениям, полной интеграции в региональную экономику и привлечению иностранного капитала, необходимого для инвестирования в базовую инфраструктуру и борьбы с укоренившейся

нищетой и безработицей. В отличие от многих своих соседей в западной части Балканского региона Косово также не может эффективно участвовать в хоть сколько-нибудь значимом процессе сближения с Европейским союзом, который стал бы мощным стимулом к реформам и экономическому развитию в регионе и послужил бы самым эффективным механизмом продолжения процесса осуществления важнейших стандартов. Вкратце, слабость экономики Косово является источником социальной и политической нестабильности, а ее подъем недостижим при сохранении международного управления. Для обеспечения экономического развития в Косово требуется такая степень ясности и стабильности, которая возможна лишь при условии обретения независимости.

Независимость под международным надзором является единственным жизнеспособным вариантом

10. Независимость — это единственный вариант, способный обеспечить политическую стабильность и экономическую жизнеспособность Косово. Только независимое Косово с собственными демократическими институтами будет полностью ответственно и подотчетно за свои действия. Это будет иметь решающее значение для обеспечения уважения принципов господства права и эффективной защиты меньшинств. В случае сохранения политической двусмысленности мир и стабильность в Косово и регионе будут оставаться под угрозой. Независимость является наилучшей гарантией нейтрализации этой опасности. Кроме того, она открывает наилучшие возможности для обеспечения устойчивого, долгосрочного партнерства между Косово и Сербией.

11. Хотя независимость Косово является единственным реальным вариантом, оно по-прежнему обладает лишь ограниченными возможностями для самостоятельного решения задач защиты меньшинств, обеспечения демократического развития, подъема экономики и социального примирения. Необходимо при международной помощи и под международным надзором добиться дальнейшего становления косовских политических и правовых институтов. Это особенно важно для того, чтобы улучшить защиту наиболее уязвимых групп населения Косово и их участие в общественной жизни.

12. Общины меньшинств в Косово, в особенности косовские сербы, продолжают жить в тяжелых условиях. Насилие, которому они подверглись летом 1999 года и в марте 2004 года, оставило глубокий след. Хотя лидеры Косово активизировали свои усилия по налаживанию взаимодействия с косовскими сербами и улучшению положения с соблюдением стандартов, для обеспечения защиты прав общин меньшинств они должны проявить еще большую решимость. В то же время косовским сербам необходимо активно участвовать в деятельности косовских учреждений. Они должны отступить от своей фундаментальной позиции, которая сводится к отказу от сотрудничества; только прекратив бойкотировать косовские институты, они смогут эффективно отстаивать свои права и интересы.

13. Исходя из этого, я предлагаю, чтобы осуществление независимости Косово и выполнение им обязательств, изложенных в моем предложении об урегулировании, проходили в течение первоначального периода под надзором и при поддержке международного гражданского и военного присутствий. Их полномочия должны быть широкими, однако сосредоточенными на важнейших областях, таких, как права общин, децентрализация, защита Сербской православной церкви и поддержание правопорядка. Эти полномочия должны осуществ-

ляться для корректировки действий, которые противоречили бы положениям предложения об урегулировании и духу, в котором они были разработаны. С учетом нынешних слабостей Косово активное участие международного сообщества должно распространяться также на формирование институционального потенциала. Я предполагаю, что выполнение международным сообществом надзорных функций закончится только после осуществления Косово мер, изложенных в предложении об урегулировании.

14. Несмотря на это активное участие международного сообщества, косовские власти несут конечную ответственность и подотчетны за осуществление предложения об урегулировании. Они добьются успеха в этих усилиях только при условии приверженности и активного участия всех общин, включая, в частности, косовских сербов.

Заключение

15. Ситуация с Косово представляет собой уникальный случай, который требует уникального решения. Это решение не создает прецедента для других неурегулированных конфликтов. Единогласно приняв резолюцию 1244 (1999), Совет Безопасности в ответ на действия Милошевича в Косово лишил Сербию управляющей роли в Косово и поместил Косово под временное управление Организации Объединенных Наций, а также предусмотрел политический процесс, предназначенный для определения будущего Косово. Сочетание этих факторов обусловливает исключительность ситуации с Косово.

16. В течение года с лишним я руководил политическим процессом, предусмотренным в резолюции 1244 (1999), в ходе которого я исчерпал все возможности для достижения урегулирования путем переговоров. Непримиримые позиции сторон сделали эту цель недостижимой. Тем не менее спустя почти восемь лет, в течение которых управление Косово осуществлялось Организацией Объединенных Наций, статус Косово необходимо срочно урегулировать. Моя рекомендация, предусматривающая независимость под надзором международного сообщества в течение первоначального периода, разработана с учетом современной истории Косово, сегодняшних реалий Косово и необходимости достижения политической и экономической стабильности в Косово. Мое предложение об урегулировании, которое будет положено в основу такой независимости, отражает позиции сторон в процессе переговоров и открывает возможности для достижения компромиссов по многим проблемам в целях обеспечения долгосрочного решения. Я настоятельно призываю Совет Безопасности одобрить мое предложение об урегулировании. Завершение этого последнего эпизода в процессе распада бывшей Югославии позволит региону открыть новую главу в своей истории, которая будет написана языком мира, стабильности и благополучия для всех.

Приложение

Основные положения Всеобъемлющего предложения об урегулировании статуса Косово

I. Общая часть

1. Назначение Всеобъемлющего предложения об урегулировании статуса Косово состоит в определении положений, необходимых для обеспечения жизнеспособного, устойчивого и стабильного будущего Косово. Оно включает подробное описание мер по обеспечению поощрения и защиты прав общин и их членов, эффективной децентрализации управления и сохранения и защиты культурного и религиозного наследия в Косово. Кроме того, настоящий План урегулирования предусматривает меры в конституционной и экономической областях и в сфере безопасности, которые в совокупности нацелены на содействие развитию многоэтнического, демократического и процветающего Косово. Одним из важных элементов Плана урегулирования является мандат, обеспечивающий будущее международное гражданское и военное присутствие в Косово для надзора за осуществлением Плана урегулирования и оказания компетентным властям Косово содействия в обеспечении мира и стабильности на всей территории Косово. Положения Плана урегулирования будут иметь в Косово преимущественную силу перед всеми другими правовыми нормами.

II. Положения Плана урегулирования

2. **Управление Косово**. В Плане урегулирования определяется основная структура будущего управления Косово. Косово будет представлять собой многоэтническое общество, осуществляющее демократическое самоуправление при полном соблюдении принципа господства права и наивысших стандартов международно признанных прав человека и основных свобод. Косово примет конституцию, в которой будут воплощены такие принципы. Хотя в Плане урегулирования не предлагается полный текст конституции, в нем определяются ключевые элементы, которые должны войти в эту конституцию. Косово будет иметь право вести переговоры и заключать международные соглашения, в том числе право стремиться к членству в международных организациях.

3. **Права общин.** В отношении защиты и поощрения прав общин в Плане урегулирования рассматриваются ключевые аспекты, подлежащие защите, включая культуру, язык, образование и атрибутику. Албанский и сербский языки должны стать двумя официальными языками Косово, тогда как языки других общин, например турецкий, боснийский и рома, должны иметь статус официально используемых языков. Для обеспечения адекватной представленности общин в общественной жизни в Плане урегулирования определяются конкретные механизмы представительства в ключевых институтах. Общины, которые не являются большинством в Косово, должны и впредь иметь гарантированную представленность в Ассамблее Косово. Для защиты их прав в законодательном процессе в Плане урегулирования также предусмотрено, что основные законы, представляющие особый интерес для общин, могут приниматься лишь с согласия большинства присутствующих и участвующих в голосовании их представителей.

4. **Децентрализация.** Подробно разработанные положения о децентрализации нацелены на поощрение благого управления, транспарентности, эффективности и финансовой стабильности государственной службы. Предлагается, в частности, сосредоточить внимание на удовлетворении конкретных нужд и учете конкретных озабоченностей общины косовских сербов, которые будут иметь значительное самоуправление. Элементы децентрализации включают, помимо прочего, расширение полномочий муниципальных органов власти тех муниципальных образований, в которых большинство составляют косовские сербы (например, в таких областях, как вторичное медико-санитарное обслуживание и высшее образование); расширение автономии муниципалитетных образований в финансовых вопросах, включая возможность получать транспарентное финансирование из Сербии; положения о партнерстве между муниципальными образованиями и трансграничном сотрудничестве с сербскими учреждениями; и создание шести новых или существенно расширенных муниципальных образований, в которых большинство составляют косовские сербы.

5. **Система отправления правосудия.** В Плане урегулирования содержатся конкретные положения для обеспечения того, чтобы система отправления правосудия была объединенной, независимой, профессиональной и непредвзятой. В нем предусматриваются механизмы достижения такой системы правосудия, которая отстаивала бы интересы всех общин и включала бы судебный аппарат и органы прокуратуры, отражающие многоэтнический характер Косово. Кроме того, в Плане урегулирования в качестве одной из предпосылок его осуществления предусмотрен доступ к правосудию для всех лиц в Косово.

6. **Защита и поддержка религиозного и культурного наследия.** Значительное внимание в Плане урегулирования уделяется обеспечению беспрепятственного и спокойного существования и функционирования Сербской православной церкви (СПЦ) в Косово. СПЦ и ее внутренняя организация должны быть эксплицитно признаны властями Косово, ее имущество должно быть неприкосновенно, и она должна пользоваться налоговыми и таможенно-акцизными привилегиями. Вокруг более 40 основных религиозных и культурных объектов будут созданы охранные зоны. Без ущерба для права собственности на имущество в охранных зонах на деятельность в этих зонах будут распространяться специфические ограничения, призванные гарантировать спокойное функционирование важных религиозных и культурных объектов. НАТО также будет обеспечивать дополнительную физическую охрану отдельных объектов до тех пор, пока военное присутствие не решит, что уже сложились условия для передачи его обязанностей по охране полицейским силам Косово.

7. **Возвращение людей/защита имущества.** Все беженцы и внутренне перемещенные лица из Косово будут иметь право на возвращение и истребование своей собственности и личного имущества на основе добровольного и осознанного решения. В Плане урегулирования подтверждается принцип, согласно которому каждое перемещенное лицо должно иметь возможность вернуться в любое место на территории Косово по своему выбору, а не только в первоначальное место своего проживания. В Плане урегулирования Косово и Сербии также предлагается всесторонне сотрудничать друг с другом и с Международным комитетом Красного Креста в установлении участи пропавших без вести лиц.

8. **Экономика**. В Плане урегулирования содержатся конкретные положения, направленные на поощрение и гарантирование устойчивого экономического развития в Косово. В Плане урегулирования изложены транспарентные процедуры разрешения имущественных споров и продолжения процесса приватизации, причем в обеих областях предусмотрено существенное участие международного сообщества. Кроме того, в Плане урегулирования определяются механизмы для установления размеров приходящейся на Косово доли внешнего долга Сербии и решения проблемы реституции имущества.

9. **Безопасность.** В Плане урегулирования предусматривается создание в Косово профессионального, многоэтнического и демократического сектора безопасности и рекомендуется обеспечить существенную роль местных сторон в его формировании при сохранении на определенном уровне международного надзора, необходимого для достижения в конечном счете успеха в этой чувствительной области. Полицейские силы Косово будут иметь единую структуру командования на всей территории Косово, причем личный состав местных полицейских сил будет отражать этническую структуру муниципальных образований, в которых они будут служить. В тех муниципальных образованиях, в которых большинство составляют косовские сербы, муниципальные ассамблеи будут пользоваться расширенными полномочиями в назначении начальника полицейского участка. Новые профессиональные и многоэтнические силы безопасности Косово будет созданы в течение одного года после завершения 120-дневного переходного периода, предусмотренного в Плане урегулирования. Максимальная численность их действующего личного состава не будет превышать 2500 человек, а численность резерва — 800 человек. В Плане урегулирования предусматривается, что ныне действующий Корпус защиты Косово будет расформирован в течение одного года после окончания переходного периода.

10. **Будущее международное присутствие.** В целом нести ответственность за осуществление Плана урегулирования будет Косово. С целью гарантировать и поддержать такое осуществление в Плане урегулирования определяются роль и полномочия будущих международных гражданского и военного присутствий.

11. **Международный гражданский представитель.** Международный гражданский представитель, который также будет по совместительству занимать должность Специального представителя Европейского союза и назначаться Международной руководящей группой, будет являться высшей директивной инстанцией в вопросах осуществления Плана урегулирования. Хотя Международный гражданский представитель не будет непосредственно участвовать в управлении Косово, он будет иметь широкие коррективные полномочия для обеспечения успешного осуществления Плана урегулирования. Среди его/ее полномочий будет право аннулировать решения или законы, принятые властями Косово, и наказывать и отстранять государственных должностных лиц, чьи действия он/она сочтет не соответствующими Плану урегулирования. Мандат Международного гражданского представителя будет действовать до тех пор, пока Международная руководящая группа не определит, что Косово выполнило положения Плана урегулирования.

12. **Представительство в рамках Европейской политики в области безопасности и обороны.** Представительство в рамках Европейской политики в области безопасности и обороны будет осуществлять надзорные, наставниче-

ские и рекомендательные функции в отношении всех областей, связанных с правопорядком в Косово. Оно будет иметь право независимо расследовать и преследовать в уголовном порядке лиц, подозреваемых в совершении преступлений, чреватых подрывом общественных устоев, таких, как преступления, совершенные организованными преступными группами, межэтнические преступления, финансовые преступления и военные преступления. Кроме того, оно будет обладать ограниченными исполнительными полномочиями в целях обеспечения эффективности и действенности функционирования косовских учреждений сектора правопорядка, например в областях пограничного контроля и борьбы с массовыми и уличными беспорядками.

13. **Международное военное присутствие.** Международное военное присутствие будет представлять собой военную миссию, возглавляемую НАТО. Оно будет продолжать выполнение функции, которую в настоящее время выполняют Силы для Косово (СДК), по обеспечению, совместно с Международным гражданским представителем и в рамках поддержки косовских институтов, спокойной и безопасной обстановки на всей территории Косово до тех пор, пока косовские институты не будут способны взять на себя всю полноту ответственности за безопасность.

14. **Представительство Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Косово.** Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, располагающей значительным присутствием на местах в Косово, предлагается оказывать помощь в осуществлении мониторинга, необходимого для успешного осуществления Плана урегулирования.

III. Осуществление

15. После вступления в силу Плана урегулирования начнется 120-дневный переходный период, в ходе которого существующий мандат МООНК не изменится.

16. В течение переходного периода Ассамблея Косово в консультации с Международным гражданским представителем будет отвечать за утверждение новой конституции и законодательства, необходимого для осуществления Плана урегулирования и формирования новых косовских институтов, предусмотренных в нем. Конституция и законодательство вступят в силу непосредственно по завершении переходного периода.

17. В конце переходного периода мандат МООНК истечет, и все законодательные и исполнительные полномочия, возложенные на МООНК, будут в полном объеме переданы властям Косово в соответствии с Планом урегулирования.

18. В заключение следует отметить, что в течение девяти месяцев после вступления в силу Плана урегулирования будут проведены всеобщие и местные выборы.